

Kosten von Ganztagschulen

Dohmen, Dieter; Himpele, Klemens

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dohmen, D., & Himpele, K. (2006). *Kosten von Ganztagschulen*. (FiBS-Forum, 32). Köln: Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-218128>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Dieter Dohmen
Klemens Himpele
unter Mitarbeit von Jan Freyaldenhoven

Kosten von Ganztagschulen

Beitrag für die Zeitschrift „Recht der Jugend und des
Bildungswesens“ Heft 1/2006

FiBS-Forum Nr. 32

Köln, Juni 2006

ISSN 1610-3548



W
B
F
O
E

**© 2006 Forschungsinstitut für Bildungs-
und Sozialökonomie, Köln**

Nachdruck und Vervielfältigung – auch auszugsweise – sowie Weitergabe bzw. Verkauf sind nur mit ausdrücklicher schriftlicher Genehmigung der Verfasser gestattet.



**Forschungsinstitut für
Bildungs- und Sozialökonomie**

Platenstraße 39 – 50825 Köln
Tel.: 0221/5509516 – Fax: 0221/550 9518

Marienstr. 29 – 10117 Berlin
Tel.: 030/28097801

E-mail: fibs@fibs-koeln.de

URL: www.fibs-koeln.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	5
2. Kosten, Erträge und Nettokosten – ein kurzer Überblick	6
3. Kostenrelevante Aspekte von Ganztagschulen.....	8
3.1 Unterschiedliche Formen von Ganztagschulen	8
3.2 Betreuung versus Unterricht	9
3.3 Betreuungsrelationen	10
3.4 Reorganisation der Unterrichtsstruktur.....	10
3.5 Restrukturierung von Arbeitsprozessen und -plätzen	11
4. Kosten von Ganztagschulen – eine Annäherung.....	12
4.1 Personalkosten.....	13
4.2 Investitionskosten	16
4.3 Laufende Sachausgaben.....	17
4.4 Kostenträger in der föderalen Struktur.....	17
4.5 Unterschiedliche Elternkosten als Entscheidungskriterien? – oder über das „Glück und Unglück“ von Wohnortentscheidungen	17
5. Eine Gegenüberstellung: Die Kosten und Nutzen von Ganztagschulen	18
Literatur.....	22

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kosten einer viertägigen Ganztagschule (12 zusätzliche Stunden je Woche) in Abhängigkeit vom Personaleinsatz	14
Tabelle 2: Kosten einer dreitägigen Ganztagschule (9 zusätzliche Stunden je Woche) in Abhängigkeit vom Personaleinsatz	14
Tabelle 3: Durchschnittliche Personalkosten von Ganztagschulen nach Typ in Baden-Württemberg	15
Tabelle 4: Einsatz unterschiedlichen Personalkategorien für Aufgaben im Nachmittagsunterricht	15
Tabelle 5: Elternbeiträge nach Einkommensgruppen in ausgewählten Kommunen	18

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Exemplarische Übersicht über die privaten und öffentlichen Kostenträger und Nutzenempfänger	19
Abbildung 2: Exemplarische Übersicht über die öffentlichen Kostenträger und Nutzenempfänger	20

1. Einleitung

Die Debatte über die Einführung oder die Vor- und Nachteile eines (flächendeckenden) Ausbaus von Ganztagsschulen wird seit einigen Jahren, vor allem durch das unbefriedigende Abschneiden deutscher Schülerinnen und Schüler bei der Pisa-Vergleichsstudie verstärkt geführt. Die konkreten Diskussionslinien sind dabei sehr unterschiedlich und reichen von Ganztagsschulen als Regelangebot mit Bildungscharakter bis hin zu Verwehranstalten.

Die Interessenlagen sind dabei je nach Position und (möglichen) Folgen für die Diskutanten sehr unterschiedlich und häufig auch widersprüchlich. Zwar erwartet man von Ganztagsschulen durchaus einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Schülerleistungen und insbesondere zur Förderung benachteiligter oder schwacher Schüler, trotzdem dreht sich die praktische (implementationsorientierte) Diskussion häufig eher um Betreuungsangebote, die den Eltern, insbesondere Müttern den Rücken freihalten sollen, damit sie Beruf und Familie besser miteinander vereinbaren können. Bildung im eigentlichen Sinne, bessere Förderung der Schüler etc. kommt dabei manchmal etwas kurz.

Dreht sich die Diskussion auch noch um die Kosten eines Ausbaus von Ganztagsschulen, dann verengt sich der Fokus schnell auf die Frage, ob die begrenzten öffentlichen Kassen diese überhaupt schultern können. Es geht also meist eher darum, die notwendigen Kosten für einen Ausbau zu begrenzen, weil die klammen öffentlichen Kassen diesen nicht in einem wünschenswerten Umfang gestatten (würden) – wobei sicherlich auch noch zu klären wäre, was denn tatsächlich „wünschenswert“ ist. Die pädagogischen Ziele müssen sich den fiskalischen Vorgaben anpassen bzw. unterordnen. Dass dies mittel- bis langfristig eher kontraproduktiv ist, d.h. zu erheblichen Folgekosten führt, wird dabei gern übersehen.

Da sich die öffentliche bzw. politische Diskussion zudem vor allem um die Ausgaben dreht, wird schnell verkannt bzw. vernachlässigt, dass diesen Ausbaurkosten erhebliche Erträge gegenüberstehen – allerdings meist in anderen Haushaltstiteln oder bei anderen föderalen Ebenen, und nicht bei denen, die die Kosten zu tragen haben. Die Folge ist, dass unzureichend in Bildung – und damit auch in Ganztagsschulen – investiert wird und Deutschland mittelfristig seinen Fachkräftebedarf nicht decken können, weil viele Kinder und Jugendliche in unzureichendem Maße gefördert werden (Dohmen 2005c).

Darüber hinaus wird eine exakte „Kosten“-Diskussion aber auch dadurch erschwert, dass der Begriff „Ganztagsschule“ sehr unterschiedlich interpretiert werden kann, und nicht immer eindeutig ist, welcher Auftrag und welche Zielsetzung letztlich erfüllt werden

soll. Auch wenn die Klärung dieser Frage nicht unmittelbar Gegenstand dieses Beitrags ist, so hat sie doch erhebliche Rückwirkungen darauf, da daraus unterschiedliche Kosten resultieren. Betreuung ist z.B. weniger Fachkraft intensiv als ein klar definierter (schulischer) Lernauftrag, der qualifiziertes Fachpersonal erfordert – auch wenn es nicht darum gehen kann, den Vormittagsunterricht ohne generelle Strukturveränderungen in den Nachmittag hinaus auszuweiten.

Bevor sich der Beitrag mit konkreten Zahlen beschäftigt, erscheint es daher angezeigt, kurz ein paar grundlegendere Ausführungen zu den Kosten voranzustellen und einige übergreifende Aspekte des Kostenkonzepts zu diskutieren.

Die anschließende Konkretisierung der Kosten ist dabei auch mit dem Problem konfrontiert, dass kaum Daten verfügbar sind, aus denen sich tatsächliche Beträge ableiten ließen. Vielmehr dominieren öffentlich normierte Beträge oder aber sie sind (modellhaft) geschätzt worden. Hinzu kommt, dass häufig über sehr unterschiedliche Konzepte von Ganztagschulen gesprochen wird, sodass eine Vergleichbarkeit nur bedingt gegeben ist.

Bei der Recherche für diesen Beitrag drängte sich zudem der Eindruck einer gewissen, möglicherweise politisch motivierten Zurückhaltung bei der öffentlichen Darstellung der Kosten der Ganztagschulen auf. Hinzu kommt, dass viele Institutionen erst langsam mit der Aufarbeitung der Thematik beginnen. Dieser Datenlage ist es geschuldet, dass die in diesem Beitrag dargestellten Kosten eher als Annäherungswerte, denn als „exakte“ Daten verstanden werden sollten. Zu Erfassung der tatsächlichen Kosten sind daher weitere Untersuchungen notwendig, zu denen dieser Beitrag eventuell einen Anstoß geben kann.

2. Kosten, Erträge und Nettokosten – ein kurzer Überblick

Der Begriff Kosten wird zwar permanent verwendet, dennoch erscheint es sinnvoll ihn kurz zu spezifizieren und vom Begriff Ausgaben abzugrenzen. Ausgaben sind dabei die Geldabflüsse aus dem Budget in einer bestimmten Periode, z.B. für die Bezahlung des Personals, den Kauf von Büchern und Lehrmaterialien, die Anschaffung von Stühlen und Schreibtischen, Computern oder die Errichtung von Gebäuden. Im Unterschied dazu umfasst der Begriff Kosten den Ressourcenverbrauch einer Aktivität in dieser Periode. Ein zentraler Unterschied zu Ausgaben ergibt sich dabei z.B. bei Investitionsgütern, die über einen längeren Zeitraum genutzt werden können. Kann ein Gebäude etwa über 50 Jahre genutzt werden, so werden die Ausgaben von z.B. € 5 Mio. im Jahr 2005 über diese 50

Jahre verteilt, d.h. die jährlichen Kosten wären dann (auch im Jahre 2005) € 100.000.¹ Streng genommen müsste man diesen Unterschied im Folgenden berücksichtigen und daher meistens von Ausgaben sprechen, faktisch werden die Begriffe hier in der Regel synonym verwendet; lediglich wenn es sachlich geboten ist, wird differenziert.

Ökonomisch zählen zu den Kosten darüber hinaus auch die so genannten Opportunitäts- oder Alternativkosten. Dies sind die Beträge oder Ressourcen, die für andere Verwendungszwecke nicht mehr zur Verfügung stehen, wenn sie für Ganztagschulen verausgabt werden. Hierzu zählen aber nicht nur Geldbeträge, sondern z.B. auch die für viele Lehrerinnen und Lehrer wichtige Freiheit in der Freizeitgestaltung, die bei Präsenzpflcht in der Schule geringer wird. Somit lässt sich auch ökonomisch erklären, warum viele Lehrkräfte einer obligatorischen Ganztagschule (mit längeren oder fixierten Anwesenheitspflichten) eher kritisch gegenüberstehen. Sie bewerten ihre eigenen Opportunitätskosten der entgangenen Freiheit in der Zeitgestaltung dann so hoch, dass sie höher sind als mögliche positive Effekte der Ganztagschule auf die Kinder; auch wenn damit für die Lehrkräfte keine Ausgaben verbunden sind – und sie letztlich auch nicht mehr arbeiten müssen als vorher.

Zu unterscheiden sind ferner bestimmte Kostenträger. Im Schulbereich sind dies vor allem die Länder und Kommunen, an den investiven Kosten bei den Ganztagschulen beteiligt sich der Bund über das Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB). Auch die Eltern können über generelle Beiträge und/oder für das Mittagessen an den Kosten beteiligt werden.

Ferner sind noch Kostenarten zu nennen, deren gängigste die Unterscheidung in (laufende) Personal- und Sachkosten auf der einen und (einmalige) Investitionskosten auf der anderen Seite sind.

Wichtig sind im Rahmen eines ökonomischen Beitrags zu den Kosten von Ganztagschulen auch die Erträge des „Investments“. Ermöglicht die Existenz von Ganztagschulen oder Horten den Eltern (Müttern) z.B. zusätzliche Erwerbsarbeit, dann stehen den Kosten die zusätzlichen Einkommen als Erträge gegenüber und können von den Bruttokosten abgezogen werden, um die Nettokosten oder gar Nettoerträge zu ermitteln. Auch die Bewertung dieser Erträge kann sehr unterschiedlich ausfallen, je nachdem aus wessen Sicht sie zu betrachten sind. Vorteile entstehen darüber hinaus aber natürlich auch da-

¹ Diese Differenzierung spielt indirekt auch eine Rolle im Rahmen der Diskussion über Public-Private-Partnership. Ein erheblicher Vorteil für die öffentliche Hand besteht neben den erwarteten Effizienzpotenzialen (gleich Kostensenkung) darin, dass die Ausgaben über einen längeren Zeitraum verteilt werden können. Die Kombination beider Effekte führt dann zu einer geringeren Belastung gegenüber einer (kommunalen) Kreditaufnahme.

durch, dass besser geförderte Schüler hinterher bessere schulische Leistungen aufweisen können, und dadurch seltener Sitzenbleiben, schneller einen besseren Schulabschluss erwerben und häufiger eine Lehrstelle finden.

Kombiniert man nun Kosten und Erträge mit den Kostenträgern sowie Nutzenempfängern, dann wird schnell ein besonderes Problem des deutschen Föderalismus deutlich. Die Kosten und Erträge eines Ausbaus der Ganztagschulen fallen nämlich bei verschiedenen föderalen Ebenen an. So sind die Länder beispielsweise für die Lehrergehälter zuständig, während die Kommunen als Träger der Jugendhilfe die Gehälter für Sozialpädagogen übernehmen müssten. Können Eltern, insbesondere Mütter, durch die bessere Nachmittagsbetreuung zusätzlich erwerbstätig sein, dann fließen die Steuern nur einem geringen Teil an die Kommune, überwiegend aber an Bund und Land, die Sozialversicherungsbeiträge fließen an die Sozialversicherungen.

Die politische Konsequenz dieses Auseinanderfallens von Kostenträgern (und Nutzenempfängern) ist, dass die konkreten Konzepte häufig nicht an pädagogischen Kriterien ausgerichtet werden, sondern daran, wer die Kosten zu tragen hat. Auch aus diesem Grund haben Kommunen (und Länder) häufig nur ein begrenztes Interesse an der Ausdehnung von Ganztagsangeboten. Der vorliegende Beitrag geht darauf an anderer Stelle noch genauer ein.²

Von besonderem Interesse sind im Folgenden einerseits die Kosten für die Errichtung und den Betrieb einer neuen Ganztagschule sowie die Gesamtkosten für deren Ausbau auf Landes- oder Bundesebene. Darüber hinaus sind aber auch konzeptionelle Unterschiede zu berücksichtigen, die im nachfolgenden Abschnitt genauer betrachtet werden sollen.

3. Kostenrelevante Aspekte von Ganztagschulen

3.1 Unterschiedliche Formen von Ganztagschulen

Eine Ganztagschule kann sehr unterschiedlichen Anforderungen und Konzepten gerecht werden, damit verbunden sind bisweilen stark divergierende Kosten. Es erscheint daher sinnvoll, einige zentrale Aspekte kurz zu diskutieren. Die „offizielle“ Definition der

² Noch dramatischer ist das Auseinanderfallen dieser Kosten und Erträge im Kita-Bereich (siehe hierzu etwa Dohmen 2005a, 2005b, 2005c), wo die Kommunen die meisten Kosten zu finanzieren haben, während Bund und Länder die meisten Vorteile von einem qualitativen oder quantitativen Ausbau hätten.

Kultusministerkonferenz unterscheidet dabei zwischen drei Grundformen von Ganztagschulen:

1. Voll gebundene Form: Die Schüler sind verpflichtet, an mindestens drei Wochentagen für jeweils mindestens sieben Zeitstunden an den ganztägigen Angeboten der Schule mitzuwirken.
2. Teilweise gebundene Form: Ein Teil der Schüler verpflichtet sich, an mindestens drei Wochentagen für jeweils mindestens sieben Zeitstunden an den ganztägigen Angeboten der Schule mitzuwirken
3. Offene Form: Der Aufenthalt ist mit der Möglichkeit verbunden, ein Bildungs- und Betreuungsangebot in der Schule an mindestens drei Wochentagen von täglich mindestens sieben Zeitstunden in Anspruch zu nehmen.

Es ist unmittelbar einsichtig, dass nur die voll gebundene Form mit schulischem Unterricht i.e.S. einhergehen kann, da ansonsten die nicht teilnehmenden Schüler benachteiligt würden. Weiter als die KMK geht etwa der Ganztagsschulverband, der von mindestens vier Tagen ausgeht,³ ebenso wie viele andere europäische Länder, in denen alle Schulen als Ganztagsschulen organisiert sind und es somit gar keine Halbtagschulen wie in Deutschland gibt.

Es erscheint sinnvoll, die Kostenimplikationen der unterschiedlichen Ansätze im Folgenden etwas ausführlicher zu diskutieren, die zwangsläufig sehr unterschiedlich sind.

3.2 Betreuung versus Unterricht

Bereits kurz erwähnt war die Frage, welchen Zielen die Ganztagsschule bzw. die Ausdehnung des Engagements auf den Nachmittag dienen soll. Geht es vor allem um Betreuung (oder Verwahrung) der Kinder oder aber soll durch zusätzlichen Unterricht auch zur Verbesserung der Schülerleistungen, z.B. durch eine bessere Förderung von leistungsschwachen oder benachteiligten Schüler beigetragen werden. Letzteres erfordert nämlich je nach konkreter Ausgestaltung den zusätzlichen Einsatz von Lehrkräften und/oder Sozialpädagogen (vgl. Wunder 2005), wobei erstere durch die Länder und letztere durch die jeweilige Kommune zu finanzieren sind. Geht es ausschließlich oder vor allem um Betreuung oder gar „Verwahrung“, dann können wesentlich einfacher kostengünstige Studierende, Ein-Euro-Jobber, Eltern oder Rentner eingesetzt werden; Fachkräfte werden dann deutlich weniger benötigt. Die voll gebundene Form einer Ganztagsschule ist somit deut-

³ Dies gilt im übrigen auch für Ganztagsschulen in Baden-Württemberg (Landesrechnungshof Baden-Württemberg o.J.)

lich kostenintensiver als die beiden anderen Formen – aber auch die Erträge wären höher (siehe hierzu Kapitel 5).

3.3 Betreuungsrelationen

Ein wesentlicher Aspekt hinsichtlich der Kosten ergibt sich auch durch die Kinder-Betreuer- oder Schüler-Lehrer-Relation. Auch diese kann bei eher auf Betreuung ausgerichteten Ansätzen größer sein als bei lernorientierten Ansätzen. Je mehr Schüler bzw. Kinder auf eine Lehrkraft oder Betreuer entfallen, desto geringer sind die Kosten (für die öffentliche Hand).

Bei den Betreuungsrelationen geht es aber nicht nur um die damit verbundenen Kosten, sondern vor allem auch um die Frage, ob kleinere Gruppengrößen mit besseren schulischen Leistungen verbunden sind. Hierzu gibt es vielfältige Untersuchungen, die zum Leidwesen vieler Pädagogen allerdings zu keinem eindeutigen Ergebnis zugunsten kleinerer Gruppen oder Klassen kommen; auch wenn es gedanklich noch so naheliegend erscheint anzunehmen, dass dies der Fall sein müsste.⁴ Allerdings kann man daraus auch nicht unmittelbar schließen, dass die Klassengröße unbedeutend im Hinblick auf die Schülerleistungen ist, stattdessen wird man sich den Einzelfall ansehen müssen. So werden Klassen mit „Problemschülern“ sicherlich kleiner sein müssen als Klassen, in denen nur leistungsstarke und motivierte Schüler sind.

3.4 Reorganisation der Unterrichtsstruktur

Über diese Punkte hinaus hat die Ausdehnung des Unterrichts (auch) auf den Nachmittag ggf. auch weiterreichende Konsequenzen für die Organisation des Unterrichts und die Verteilung der Unterrichtszeit. So kann Ganztagschule nicht bedeuten, dass der Unterricht einfach auf den Nachmittag ausgedehnt wird und statt vier oder sechs Stunden nun acht Stunden normaler Unterricht erteilt wird. Vielmehr wären die Unterrichtszeiten anders aufzuteilen und durch größere Pausen sowie spielerische und künstlerische Aktivitäten zu unterbrechen. Je nach konkreter Ausgestaltung und Kombination mit Hausaufgabenbetreuung, Förder- und Vertiefungsangeboten, freier Zeitgestaltung durch die Kinder oder Einbeziehung von Angeboten von Musik-, Kunst- und Sportvereinen etc., ergeben sich sehr unterschiedlichste Organisationsbedarfe und Konstellationen, die Auswirkungen

⁴ Siehe zu einem Überblick über die Diskussion im Schulbereich etwa Dohmen (2003) sowie zum Kita-Bereich Dohmen (2005a, 2005b)

auf den Personalbedarf haben und die kaum allgemeingültig benannt und beziffert werden können.

In diesem Konzept der Rhythmisierung des Schultages wäre eine verpflichtende Form der Ganztagschule (gebundene Form) über vier oder gar fünf Tage die logische Konsequenz, damit kein Kind Teile des Unterrichtes verpasst. Mit einem solchen Angebot verbunden ist unmittelbar ein komplett anderer Organisations- und Koordinationsbedarf, der u.U. andere (zusätzliche) Räumlichkeiten oder Transportmöglichkeiten erfordert.

Diesem Modell steht ein Konzept gegenüber, das den Unterricht im Wesentlichen am Vormittag bündelt und nachmittags ein zusätzliches Betreuungsangebot (aber kein Lehrangebot) unterbreiten will, gegenüber. Hier ist die Teilnahme fakultativ ausgestaltet (offene Ganztagschule). Der Nachmittag ist zum gemeinsamen Spielen da, vielleicht noch ergänzt durch eine Hausaufgabenhilfe.⁵

Im Kern folgt dieses Konzept der Beibehaltung der Halbtagschule und ermöglicht berufstätigen Eltern, oder solchen, die eine ergänzende, externe Betreuung des Kindes wünschen. Inwieweit durch dieses Konzept wirklich Bildung erreicht oder ermöglicht wird, hängt von der konkreten Umsetzung ab.

Diese unterschiedlichen Konzepte erfordern nicht nur unterschiedliches Personal, sondern haben auch abweichende Organisations- und Kostenimplikationen, aber eben auch unterschiedliche positive Effekte auf die Kinder.

3.5 Restrukturierung von Arbeitsprozessen und -plätzen

Die beiden schematisch gegeneinander abgegrenzten Konzepte bedingen auch unterschiedliche Arbeitsweisen der Lehrer. So ist die eher lernorientierte Ganztagschule wohl mit einer längeren Anwesenheit der Lehrkräfte in der Schule (evtl. sogar einer Präsenzpflcht) verbunden, während dies bei offenen Formen nur zum Teil (wenn überhaupt) eine Anwesenheit der Lehrkräfte am Nachmittag erfordert. Eine weitere kostenrelevante Folge könnte dann im ersten Fall in einem eigenen Büro in der Schule bestehen etc.⁶ Damit verbunden sind dann einerseits ggf. bauliche Maßnahmen, wenn die bestehenden Räume keine sinnvolle Arbeitsplatzgestaltung für die Lehrkräfte ermöglichen, und andererseits Ausstattungskosten für Schreibtisch, Computer, Software etc.

⁵ Auf die Frage, ob dadurch möglicherweise bereits der Gleichbehandlungsgrundsatz verletzt wird, sei hier nicht eingegangen.

⁶ In Schweden werden solche Modelle ausgetestet und erweitert, indem die SchülerInnen mehrerer Jahrgänge gemeinsam unterrichtet werden (vgl. Heinemann 2005, S. 17ff).

Eine grundlegende Abkehr vom derzeitigen Halbtagschulsystem (teilweise mit ergänzender Nachmittagsbetreuung) stellt auch andere Anforderungen an Lehrer und Pädagogen. Grundsätzlich sollten auch am Nachmittag Lehrkräfte eingesetzt werden - Rheinland-Pfalz etwa schreibt vor, dass mindestens die Hälfte, höchstens zwei Drittel der nachmittags Beschäftigten ausgebildete Lehrer sein müssen. Es soll betont werden, dass pädagogische Konzepte wie die Rhythmisierung des Unterrichts, Hausaufgabenhilfe, Förderung von Begabungen und der Aufbau sozialer Kompetenzen nur durch ein Mischmodell von Lehrkräften und Sozialarbeitern möglich sein wird, wobei niedrigere Löhne (Mitarbeit von Eltern, übermäßiger Einsatz von Sozialarbeitern statt Lehrern etc.) allenfalls als ein Argument unter vielen gelten kann, soll die Qualität der Ganztagschule im Vordergrund stehen. Im Mittelpunkt der Konzeption müssen also die Schülerinnen und Schüler sein. Diese an sich banale Feststellung impliziert auch, dass Partikularinteressen der Lehrkräfte dahinter zurückzustehen haben (vgl. hierzu auch Wunder 2005).

Die Umsetzung eines Ganztagskonzepts i.S. einer Rhythmisierung der Unterrichtszeiten erfordert eine längere Präsenzzeit der Lehrkräfte an den Schulen. Diese sollen sowohl den herkömmlichen Unterricht erteilen als auch mit Schülerinnen und Schülern Aufgaben bearbeiten (anstelle der Hausaufgaben), Begabungen fördern und mit neuen Konzepten Formen jenseits des Frontalunterrichts austesten. Zudem müssen die Lehrer einen Rückzugs- und Arbeitsraum an der Schule erhalten, an dem sie auch Vor- und Nachbereitungen (etwa: Korrekturen) durchführen können. Die Präsenzzeit ist demnach an Stelle der bisherigen Heimarbeit und nicht zusätzlich zu verstehen, was auch bedeutet, dass es ohne Neueinstellungen im Bereich der Lehrkräfte nicht geht und nicht gehen soll. Lehrer sind dann nicht mehr nur Unterrichtende, sondern auch Fördernde, Unterstützende und Ansprechperson, die den ganzen Tag (mit Rückzugsmöglichkeiten) mit den Schülern verbringt.

4. Kosten von Ganztagschulen – eine Annäherung

Die vorstehenden Ausführungen dürften deutlich gemacht haben, dass Ganztagsschulen sehr unterschiedlichen Konzepten folgen können und insofern auch mit sehr unterschiedlichen öffentlichen (und privaten) Ausgaben verbunden sind. Entsprechend unterschiedlich sind auch die Konzepte in den Bundesländern.

So hat sich Nordrhein-Westfalen etwa für die Einführung der offenen Ganztagschule entschieden, die vor allem für das Land deutlich kostengünstiger ist als die Horte, die bis 2007 vollständig abgelöst werden sollen. Kostet ein Hort durchschnittlich € 5.000 je Kind,

so reduzieren sich die Kosten eines Ganztagsplatzes auf € 1.230, von denen das Land zwei Drittel (€ 820) und die Kommune ein Drittel (€ 410) finanziert. D.h. ein Ganztagsplatz kostet nicht einmal ein Viertel eines Hortplatzes. Im Gegenzug erhöhen sich die Kosten für die Eltern von durchschnittlich € 42 auf bis zu € 100 (siehe ausführlicher Kapitel 4.5). Während sich also die Kosten der öffentlichen Hand erheblich reduzierten, dürfen die Eltern meist mehr zahlen als vorher.

Ähnlich auch die Effekte in Baden-Württemberg, wo das Zusatzangebot Ganztagschulen mit Nachmittagsangeboten an vier Tagen (so genannte „Altversuche“) komplett vom Land finanziert wurde, während es bei Schulen in „Übergangskonzeption“ nur noch fünf Lehrerwochenstunden je Ganztagsklasse sind (LRH Baden-Württemberg).⁷

In den folgenden Abschnitten soll eine kurze Annäherung an die Kosten einzelner Ganztagsschulformen versucht werden, wobei insbesondere auf Berichte der Landesrechnungshöfe Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein zurückgegriffen wird. Hierbei werden die drei wesentlichen Kostenblöcke Investitions-, Personal- und Sachkosten betrachtet.

Anschließend lohnt ein kurzer Blick auf die Ausgabenverteilung zwischen den föderalen Ebenen Bund, Länder und Kommunen sowie auf die unterschiedliche Belastung der Eltern.

4.1 Personalkosten

Die Personalkosten machen zumindest längerfristig den größten Teil der Kosten eines Ganztagsschulbetriebs aus und sind zugleich derjenige Bereich, in dem sich die unterschiedlichen Konzepte materiell am stärksten auswirken.

So geht der Landesrechnungshof (LRH) Rheinland-Pfalz von € 60 bis 76 je Lehrkraftstunde aus, abhängig von Bezügen und Regelstundenverpflichtung, sowie von € 31 bis 34 für eine pädagogische Fachkraft. In anderen Ländern können die Beträge leicht abweichen.

Die folgende Tabelle stellt einmal die anfallenden Kosten einer Ganztagschule mit 12 zusätzlichen Stunden pro Woche, d.h. drei Stunden an vier Tagen, in Abhängigkeit von unterschiedlichen Verteilungen der anfallenden Zeiten auf die Personalkategorien unmittelbar gegenüber. Es wird dabei deutlich, dass die Kosten zwischen ca. € 17.000 und

⁷ Die Unterscheidung in „Altversuch“, „Übergangskonzeption“ und „Neue Konzeption“ richtet sich danach, wann die jeweilige Genehmigung erteilt wurde. Hinzuweisen ist zugleich darauf, dass Ganztagschulen früher prinzipiell für alle Schulformen offen standen, dies nach den neuen Regelungen aber auf Hauptschulen mit besonderer pädagogischer und sozialer Aufgabenstellung beschränkt ist (LRH Baden-Württemberg).

€ 34.000 je Klasse (Gruppe) differieren können. D.h. der ausschließliche Einsatz von Lehrkräften wäre doppelt so teuer wie die Verteilung der meisten Stunden auf andere Qualifikationsgruppen. Hinzu kommt, dass im ersten Fall das Land zu 100 % die Kosten zu tragen hätte, im anderen Fall nur knapp die Hälfte, d.h. die Kosten für das Land wären gerade einmal ein Viertel des höheren Betrags.

Realiter liegen die tatsächlichen Kosten wohl dazwischen. So verteilen sich die zusätzlichen Stundenkontingente in Rheinland-Pfalz zu 52,1 % auf Lehrkräfte, 20,4 % auf pädagogische Fachkräfte und zu 27,5 % auf sonstiges pädagogisches Personal, d.h. Übungsleiter, Diplomsportlehrer, Hauswirtschaftsmeister) (LRH Rheinland-Pfalz). Hieraus würden Personalkosten von insgesamt rund € 25.000 pro Jahr und Gruppe resultieren – eine viertägige Ganztagschule mit täglich drei zusätzlichen Stunden vorausgesetzt.

12 Stunden je Woche										
Lehrkraft (€ 70 je Stunde)	100%	840 €	75%	630 €	50%	420 €	50%	420 €	25%	210 €
Pädagogische Fachkraft (€ 32 je Stunde)	0%	0 €	25%	96 €	50%	192 €	25%	96 €	50%	192 €
Sonstiges Personal (€ 10 je Stunde)	0%	0 €	0%	0 €	0%	0 €	25%	30 €	25%	30 €
Summe Kosten pro Woche	100%	840 €	100%	726 €	100%	612 €	100%	546 €	100%	432 €
Summe Kosten pro Jahr		33.600 €		29.040 €		24.480 €		21.840 €		17.280 €
Kostenverteilung										
Land	100%	33.600 €	87%	25.200 €	69%	16.800 €	77%	16.800 €	49%	8.400 €
Schulträger (Kommune)	0%	0 €	13%	3.840 €	31%	7.680 €	23%	5.040 €	51%	8.880 €

Quelle: eigene Berechnung

Tabelle 1: Kosten einer viertägigen Ganztagschule (12 zusätzliche Stunden je Woche) in Abhängigkeit vom Personaleinsatz

In der Gegenüberstellung mit Tabelle 2, in der die Kosten einer dreitägigen Ganztagschule betrachtet werden, wird zudem deutlich, dass die Reduktion um einen Tag die Gesamtkosten je Klasse (Gruppe) um € 4.000 bis 8.500 pro Jahr reduzieren kann. Ausgehend von dem o.g. Verteilungsschlüssel der zusätzlichen Stunden ergäben sich jährliche Personalkosten von rund € 18.500 pro Jahr und Gruppe – bei drei Tagen á drei Stunden.

9 Stunden je Woche										
Lehrkraft (€ 70 je Stunde)	100%	630 €	75%	473 €	50%	315 €	50%	315 €	25%	158 €
Pädagogische Fachkraft (€ 32 je Stunde)	0%	0 €	25%	72 €	50%	144 €	25%	72 €	50%	144 €
Sonstiges Personal (€ 10 je Stunde)	0%	0 €	0%	0 €	0%	0 €	25%	23 €	25%	23 €
Summe Kosten pro Woche	100%	630 €	100%	545 €	100%	459 €	100%	410 €	100%	324 €
Summe Kosten pro Jahr		25.200 €		21.780 €		18.360 €		16.380 €		12.960 €
Kostenverteilung										
Land	100%	25.200 €	87%	18.900 €	69%	12.600 €	77%	12.600 €	49%	6.300 €
Schulträger (Kommune)	0%	0 €	13%	2.880 €	31%	5.760 €	23%	3.780 €	51%	6.660 €

Quelle: eigene Berechnung

Tabelle 2: Kosten einer dreitägigen Ganztagschule (9 zusätzliche Stunden je Woche) in Abhängigkeit vom Personaleinsatz

Betrachtet man die Kosten zudem in der Verteilung zwischen Land und Schulträger (Kommune), dann werden unmittelbar die erheblichen finanziellen Interessen der einzelnen Ebenen deutlich. So kann das Land im „Extremfall“ seine jährlichen Kosten um 75 %

reduzieren, wenn mindestens die Hälfte der zusätzlichen Arbeit nicht durch Lehrkräfte, sondern durch sonstiges pädagogisches oder nicht pädagogisch qualifiziertes Personal erbracht werden kann.

Dass die vorstehenden Kalkulationen sehr realistisch sind zeigt sich auch, wenn man sich einmal die durchschnittlichen Personalkosten und deren Verteilung nach der Form der Ganztagschule in Baden-Württemberg exemplarisch ansieht (siehe Tabelle 3). Danach hat die Frage, ob es sich um eine offene oder gebundene Ganztagschule handelt einen vergleichsweise geringen Einfluss auf die kommunalen Aufwendungen, aber erhebliche Folgen für das Land, für das eine gebundene Ganztagschule mit doppelt so hohen Ausgaben verbunden ist wie eine offene.⁸

Betriebsform	Durchschnittliche Personalkosten im Schuljahr 2003/04 (in €)			Kostenverteilung	
	Land	Kommune	Summe	Land	Kommune
Gebundene Form	266.487	44.939	311.426	86%	14%
Teilweise gebundene Form	161.770	41.370	203.140	80%	20%
Offene Form	134.760	46.743	181.503	74%	26%

Quelle: LRH Baden-Württemberg, eigene Berechnungen

Tabelle 3: Durchschnittliche Personalkosten von Ganztagschulen nach Typ in Baden-Württemberg

Die vorstehenden Ausführungen sollen nun nicht automatisch dahingehend interpretiert werden, dass der gesamte zusätzliche Arbeitsaufwand unbedingt durch Lehrkräfte erfordert. Vielmehr kann ein Teil durchaus durch pädagogisches oder „angelerntes“ Personal erbracht werden, je nachdem, um welche Aufgaben es geht. So werden nach Angaben des LRH Rheinland-Pfalz die verschiedenen Personalgruppen wie folgt eingesetzt:

	Anteil an der Präsenzzeit des Personals	Lehrkräfte	Pädagogische Fachkräfte	Sonstige pädagogisches Personal
Nachmittagsangebote				
Aufsicht beim Mittagessen	15,9%	26%	37%	37%
Hausaufgabenbetreuung	26,5%	69%	7%	24%
sonstige unterrichtsbezogene Ergänzungen	9,2%	45%	12%	43%
themenbezogene Vorgaben	15,6%	34%	13%	53%
Förderungen	10,7%	54%	6%	40%
betreute Freizeit	22,1%	28%	12%	60%

Quelle: LRH Rheinland-Pfalz

Tabelle 4: Einsatz unterschiedlichen Personalkategorien für Aufgaben im Nachmittagsunterricht

Interessant ist nun in der Gegenüberstellung zu den o.g. Zahlen, dass sich aus dieser Arbeitszeitverteilung eine Verteilung von 44 % auf Lehrkräfte, 14 % auf pädagogische Fachkräfte und 42 % auf sonstiges pädagogisches Personal ergibt. Der Anteil, den die

⁸ Leider lassen die Angaben des LRH Baden-Württemberg keine Rückschlüsse auf die Kosten je Schüler zu, da der Bericht keine Angaben zu den Schülerzahlen enthält.

Lehrkräfte erbringen, ist somit um fast zehn Prozentpunkte geringer, und sie erbringen nicht mehr den überwiegenden Teil. Diese Abweichung kann aber auch daran liegen, dass die Übersicht in Tabelle 4 nicht das gesamte Aufgabenspektrum des Ganztagsunterrichts abdeckt.

Unabhängig davon stellen sich bei Durchsicht der Angaben unmittelbar mehrere Fragen hinsichtlich des jeweils eingesetzten Personals. So ist z.B. nur bedingt einsichtig, warum Lehrkräfte oder auch pädagogische Fachkräfte das Mittagessen beaufsichtigen oder Freizeit betreuen sollen, während umgekehrt verwundern muss, in welchem Umfang sonstiges Personal in unterrichtsbezogene Ergänzungen, themenbezogene Vorgaben oder auch Förderungen eingebunden ist. Insoweit lassen sich durchaus sinnvolle Verteilungen der einzelnen Aufgaben finden, die die Lehrkräfte nicht immer einbinden, und somit zu Effizienzsteigerungen und (sinnvollen) Kostensenkungen beitragen können und ihnen zugleich ermöglichen, sich auf die Kernaufgaben zu konzentrieren. Dies wäre im Übrigen auch hinsichtlich weiterer Aufgaben angezeigt, die derzeit noch zum alltäglichen Geschäft von Lehrerinnen und Lehrern zählen. Am Rande lässt sich ferner fragen, warum die Umstellung auf Bachelor und Master nicht genutzt wird, um auch die Lehrerbildung sinnvoll zu reformieren und studienbegleitende Praktika vom ersten Semester an einzuführen und Bachelorabsolventen als „Assistant Teacher“ einzubinden. Dadurch könnte zugleich die Referendariatszeit erheblich verkürzt, wenn nicht gar abgeschafft werden.

Über die Lehrkräfte bzw. das (sonstige) pädagogische Personal hinaus, erhöht sich natürlich auch der Zeitbedarf für Hausmeister, Sekretariat etc.

4.2 Investitionskosten

Soll eine Schule von einer Halbtagschule in eine Ganztagschule überführt werden, dann sind auch die räumlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, wie z.B. eine Mensa oder Cafeteria für die Mittags- und sonstige Verpflegung, Räume für Freizeitaktivitäten, Wirtschaftsräume etc. Hinsichtlich der daraus resultierenden Kosten liegen kaum Kosteninformationen vor, sie lassen sich allenfalls indirekt ermitteln.

So geht beispielsweise der LRH Schleswig-Holstein davon aus, dass mit den für das Land im Rahmen des Investitionsprogramms „Zukunft Bildung und Betreuung“ insgesamt zur Verfügung stehenden € 135 Mio. jährlich rund 30 bis 40 Schulen erweitert werden könnten. Daraus errechnet sich ein Aufwand von durchschnittlich rund einer Mio. Euro pro Schule.

Investive Folgekosten würden auch aus der Entscheidung über eine Präsenzpflicht von Lehrkräften, z.B. von 8 bis 16 Uhr resultieren, da in diesem Fall auch die entsprechenden Arbeitsplätze bereitgestellt und eingerichtet werden müssten. Der LRH Schleswig-Holstein geht in diesem Fall von Kosten von € 17.300 je Arbeitsplatz für Schreibtische und -stühle, Computer, Software etc. sowie die Schaffung einer Büroarbeitsfläche aus. Letzteres stellt mit rund € 15.000 den größten Anteil dar, während der unmittelbare Arbeitsplatz rund € 2.500 erfordert. Diese Kosten wären vor allem durch die kommunalen Schulträger zu finanzieren und könnten zu durchaus beachtlichen Belastungen führen, da dies mit der Anzahl der Lehrer zu multiplizieren ist.

4.3 Laufende Sachausgaben

Neben den Personalausgaben sind auch die laufenden Ausgaben für Sachmittel zu berücksichtigen, die auch die Bauunterhalten und Bewirtschaftung der zusätzlichen Räumlichkeiten beinhalten, allerdings deutlich geringer sind. Konkrete Angaben hierüber liegen soweit ersichtlich nicht vor.

Eine Präsenzpflicht für Lehrkräfte hätte neben den o.g. investiven Kosten für die Schaffung und Einrichtung des Arbeitsplatzes auf laufende Folgekosten, z.B. für Strom, Wasser etc.

4.4 Kostenträger in der föderalen Struktur

Derzeit werden die investiven Kosten zu 90 % vom Bund im Rahmen des Investitionsprogramms „Zukunft Bildung und Betreuung“, die verbleibenden 10 % sind vom jeweiligen Schulträger, meist also den Kommunen getragen.

Wer die Personalkosten zu finanzieren hat, ist abhängig von der jeweils eingesetzten Kraft. Handelt es sich um eine Lehrkraft, dann werden sie über die Länder finanziert, während pädagogische Fachkräfte wiederum durch die Kommunen zu finanzieren sind. Die laufenden Sachkosten sind in aller Regel durch die Kommunen zu finanzieren. Allerdings ist in einzelnen Bundesländern eine (vorübergehende) Refinanzierung oder Bezuschussung aus Landesmitteln, z.B. im Rahmen der Jugendsozialarbeit an Schulen möglich.

4.5 Unterschiedliche Elternkosten als Entscheidungskriterien? – oder über das „Glück und Unglück“ von Wohnortentscheidungen

Betrachtet man die unterschiedlichen Elternkosten für den Besuch von Ganztagschulen, Horten oder Kindertageseinrichtungen, dann liegt die Überlegung nahe, dass die auch

die Entscheidung über den Wohnsitz beeinflussen können; zumindest in begrenztem Umfang. Dies liegt daran, dass die konkreten Regelungen in den einzelnen Kommunen durchaus sehr unterschiedlich sind.

So erhebt die Stadt Schwerte bspw. einen einheitlichen Beitrag von € 45, wobei Bezieher niedriger Einkommen befreit sind, während viele andere Kommunen einkommensabhängig gestaffelte Beiträge von bis zu € 100 erheben, mit unterschiedlichen Einkommensstaffelungen. So müssen Eltern in der Gemeinde Möhnesee (NRW) den Höchstbeitrag ebenso ab einem Einkommen von € 61.355 wie in Dinslaken, während die Grenze in Bonn bereits bei € 36.814 liegt. (Quelle: eigene Internetrecherche am 28.1.2006).

Schaut man sich in diesem Fall ferner die Beträge an, die im Bonner Umland erhoben werden, dann zeigen sich einige u.U. interessante Unterschiede, die bisweilen auch die Entscheidung über den Wohnsitz beeinflussen könnten. Tabelle 5 zeigt die teilweise erheblichen Differenzen. Während Bezieher niedriger Einkommen in der Gemeinde Eitorf mit € 25 einen Betrag zahlen müssen, der viele von ihnen faktisch ausschließt, zahlen Eltern mit einem Einkommen von z.B. € 35.000 in Bonn fast doppelt so viel wie in St. Augustin, das in unmittelbarer Nachbarschaft liegt. Auch die Sprünge zwischen den Einkommensstufen sind in Bonn beträchtlich.

Einkommen bis	St. Augustin	Eitorf	Hürth	Bonn
8.500 €		25 €		
12.271 €	0 €	40 €	10 €	10 €
24.542 €	25 €	55 €	30 €	40 €
36.813 €	45 €	70 €	60 €	80 €
ab 36.813 €				100 €
49.084 €	80 €	90 €	90 €	
über 49.084 €	100 €	100 €	100 €	

Quelle: Internetrecherche

Tabelle 5: Elternbeiträge nach Einkommensgruppen in ausgewählten Kommunen

5. Eine Gegenüberstellung: Die Kosten und Nutzen von Ganztagschulen

Wie kurz erwähnt, wird erwartet, dass Ganztagschulen positive Effekte auf das Erwerbsverhalten von Eltern, insbesondere Müttern, und vor allem auf die schulischen Leistungen von Schülern haben. Abbildung 1 stellt die wesentlichen Kosten und Nutzen differenziert nach den einzelnen Kostenträgern und Nutzenempfängern dar, die sich aus dem **qualitativen und quantitativen** Ausbau des Ganztagschulbereichs (gebundene Form) ergeben können.

So können die Schülerinnen und Schüler besser entsprechend ihrer individuellen Stärken und Schwächen gefördert werden, woraus eine bessere persönliche Entwicklung des Kindes für nachfolgende Bildungsprozesse resultiert. Dies heißt, dass sie größere Lernfortschritte erzielen bzw. die (späteren) Lehrerinnen und Lehrer weniger stark kompensatorisch gefordert sind. In der Folge heißt dies, dass die Kinder weniger sitzen bleiben und/oder mit besseren Leistungen das Schulsystem (früher) verlassen.

Die kürzere Verweildauer bedeutet geringere Kosten für (nachfolgende) Schulphasen, wovon vor allem die Bundesländer profitieren, die den größten Ausgabenanteil finanzieren. Verbunden ist damit auch eine geringere Quote von Jugendlichen, die in Sonderschulen verwiesen werden müssen, die deutlich teurer sind als andere Schulen. Bessere schulische Leistungen heißt zudem, dass Jugendliche früher in eine Berufsausbildung eintreten und die häufig monierten Leistungsdefizite weitestgehend eliminiert werden könnten. Dies hat einerseits positive Effekte für die öffentlichen Haushalte, da sie dann einerseits früher Steuer- und Sozialversicherungszahlungen erhalten und eher die geringeren Kosten für die Berufsschulen finanzieren müssten. Die Anteile der Jugendlichen, die eine Schule ohne Abschluss verlassen, dürften deutlich geringer werden etc. D.h. insbesondere die Länder dürften über geringere Folgekosten im Schulsystem von einem besseren Ganztagsangebot profitieren. Vorteile haben aber natürlich auch die Unternehmen und die Gesellschaft.

	Kind	Eltern	Unternehmen	Staat	Gesellschaft
Kosten				Politische Transaktions-/Umsetzungskosten (B/L) Ausbaukosten (Bund, Länder, Kommunen) (siehe unten)	Summe privater Kosten
Monetäre Nutzen	Bessere Bildung/Erziehung Bessere Bildungsleistungen Kürzere Bildungszeiten Höhere Einkommen Geringere Arbeitslosigkeit	Geringere Such- und Informationskosten Geringere „Reparatur“-kosten Geringere Lebenshalt. (kürz. Bildungsdauer) Höheres eigenes Einkommen (Produktivität, Arbeitszeit)	Produktivere u. weniger Teilzeit arbeitende Eltern Bessere Wettbewerbsfähigkeit Höhere Gewinne Geringere Steuerzahlung Geringere Lohnnebenk. Geringere Qualifizierungskosten	Niedrigere Sozialausgaben (kurz-/langfristig) Höhere Steuer- und SV-Einnahmen (kurzfr.) Geringere Bildungs- und Reparaturkosten Höhere Steuer- und SV-Einnahmen (langfr.) Standortfaktor Qualifikation, Familie, Bildung	Summe private Erträge Höheres Wirtschaftswachstum Bessere Wettbewerbsfähigkeit Standortfaktor Qualifikation, Familie, Bildung
Nicht-monetäre Nutzen/externe Effekte	Bessere Gesundheit Konsumverhalten Geringere Kriminalitätswahrscheinlichkeit		Bessere Wettbewerbsfähigkeit Standortfaktor Qualifikation, Familie, Bildung	Geringere Kriminalitätswahrscheinlichkeit Höhere Wettbewerbsfähigkeit	Geringere Kriminalität Bessere Gesundheit Sonstige externe Effekte (Demokratie, soziales Kapital)

Abbildung 1: Exemplarische Übersicht über die privaten und öffentlichen Kostenträger und Nutzenempfänger

Ferner dürften mehr Jugendliche in die allgemein bildende Sekundarstufe II eintreten und die Hochschulreife erwerben und anschließend studieren. Dies wäre zwar vorüberge-

hend mit höheren öffentlichen und privaten Ausgaben verbunden, würde sich aber mittelfristig ebenfalls rentieren und zwar für die öffentlichen und privaten Haushalte, d.h. konkret für Individuen, Unternehmen, Staat und Gesellschaft.

Ein grundlegendes Problem, das in der nachfolgenden Abbildung 2 deutlich wird, ist, dass die Kosten und Erträge der öffentlichen Hand auseinander fallen. Nach der derzeitigen Finanzlastverteilung wären die Länder und Kommunen diejenigen, die den quantitativen und qualitativen Ausbau des Ganztagschulsystem ganz überwiegend finanzieren müssten, wovon aber vor allen Dingen Bund und Länder kurz-, mittel- und langfristig profitieren würden. Dies bedeutet, dass die ungünstigen Anreizstrukturen dem notwendigen und individuell wie wirtschaftlich notwendigen Ausbau entgegenstehen.

	Kommune	Land	Bund
Kosten	Kosten des Ausbaus (anteilige Investitionen, (sonstige) pädagogische Fachkräfte, (überwiegend))	Kosten für zusätzliche Lehrkräfte Höhere Schulausgaben bei mehr Übergängen in weiterführende allgemeinbildende Schulen und Hochschulen	Investive Kosten des Ausbaus
Monetäre Nutzen/ Kostenreduktionen	Geringere Sozialhilfe- bzw. Wohngeldausgaben Höhere Einkommensteuereinnahmen (15%), ggf. auch früher Höhere Gewerbesteuereinnahmen Niedrigere Ausgaben bei anderen Jugendhilfeausgaben etc.	Geringere „Reparatur“-kosten (z.B. Sonderschulen) Höhere Einkommensteuereinnahmen (42,5%), ggf. auch früher Niedrigere Sozialausgaben Geringere Kriminalitätskosten (Strafverfolgung, Strafvollzug)	geringere Bildungs- und Reparaturkosten (z.B. berufsvorbereitende Maßnahmen, Jump) höhere Einkommensteuereinnahmen (42,5%), ggf. auch frühere frühere u. höhere Sozialversicherungseinnahmen (100 %), gering. Bundeszuschuss Bessere Wettbewerbsfähigkeit Höheres Wirtschaftswachstum Bessere Gesundheit = geringere KV-Kosten
Nicht-monetäre Nutzen/externe Effekte	Standortfaktor Qualifikation, Familie, Bildung Sonstige externe Effekte (Demokratie, soziales Kapital)	Standortfaktor Qualifikation, Familie, Bildung Sonstige externe Effekte (Demokratie, soziales Kapital)	Standortfaktor Qualifikation, Familie, Bildung Sonstige externe Effekte (Demokratie, soziales Kapital)

Abbildung 2: Exemplarische Übersicht über die öffentlichen Kostenträger und Nutzenempfänger

Um die Konsequenzen dieser Strukturprobleme aufzuzeigen und damit den Bogen noch etwas weiter aufzuspannen, sei darauf hingewiesen, dass umgekehrt aus diesen Überlegungen folgt, dass ein unzureichender quantitativer wie qualitativer Ausbau des Gesamtschulsystems mit negativen Effekten auf die Kindesentwicklung und die nachgelagerten Bildungsprozesse, aber auch die wirtschaftliche und individuelle Entwicklung verbunden wäre, einschließlich höherer Arbeitslosigkeits- und Sozialleistungswahrscheinlichkeit. Hierbei ist zudem zu berücksichtigen, dass insbesondere der Krippenbereich überproportional von mittleren und oberen Schichten genutzt wird und insofern keinerlei kompensatorische Funktion übernehmen kann. Ähnlich dürfte auch der Zugang zu hochwertigen Einrichtungen einseitig zugunsten dieser Gruppen verteilt sein.

Diese Folgen einer unzureichenden Förderung lassen sich somit dahingehend zusammenfassen: Einerseits werden erhebliche öffentliche Mittel für längere Schulzeiten und insbesondere Nachqualifizierungen, aber auch Sozialleistungen gebunden. Andererseits werden die Unternehmen in zunehmendem Maße abwandern müssen, nicht weil die Arbeitskosten in Deutschland zu hoch und das Umfeld unattraktiv ist, sondern weil ihnen die qualifizierten Arbeitskräfte schlicht fehlen werden. Dies gilt dann im Übrigen nicht mehr nur für die großen und mittleren Unternehmen, sondern in zunehmendem Maße auch für die kleinen, da sie die ungünstigsten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Ansprache hochqualifizierter Arbeitskräfte haben. Dies würde in nachhaltig niedrigeren wirtschaftlichen Wachstumsraten und einem sinkenden Wohlstand resultieren. Deutschland hat auch bildungsbedingt in den vergangenen Jahren erheblich an Boden gegenüber wirtschaftlich vergleichbaren Ländern verloren (siehe zusammenfassend Dohmen 2005c)

Wir geben dabei durchaus zu, dass dies wie „Horrorszenario“ wirken und vordergründig leicht abgetan werden könnte; allerdings wäre es fatal, wenn die beschriebenen Indizien für eine solche Entwicklung zu übersehen bzw. nicht zu erwähnen. Wichtig ist dabei auch der Hinweis, dass sich die notwendigen Maßnahmen auf das gesamte Bildungssystem verteilen und es nicht nur um die verstärkte Einführung gebundener Gesamtschulen gehen kann. Ein entsprechender 12.-Punkte-Plan wurde vom FiBS im vergangenen Jahr vorgelegt (siehe Pressemitteilung vom 6.5.2004).

Literatur

- Dohmen, Dieter (2003), Interne Effizienz von Bildungssystemen, in: Schweizerisches Zeitschrift für Bildungswissenschaft, 25. Jahrgang, Heft 3, S. 373-401.
- Dohmen, Dieter (2005a). Kosten und Nutzen eines Gütesiegels in Kindertageseinrichtungen, Studie im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts, München: DJI; (zugleich: FiBS-Forum Nr. 23, www.fibs-koeln.de).
- Dohmen, Dieter (2005b). Kosten und Nutzen eines Gütesiegels in Kindertageseinrichtungen, in: Angelika Diller, Hans Rudolf Leu, Thomas Rauschenbach (Hrsg.), Der Streit ums Gütesiegel. Qualitätskonzepte für Kindertageseinrichtungen, DJI-Fachforum Bildung und Erziehung, Band 3, München.
- Dohmen, Dieter (2005c), Zum aktuellen Schaden der aktuellen vorschulischen Förderung in Deutschland oder warum die Frühförderung im demografischen Wandel an Bedeutung gewinnt, in: Christof Prechtel, Daniel Dettling (Hrsg.), Für eine neue Bildungsfinanzierung. Perspektiven für Vorschule, Schule und Hochschule, Wiesbaden.
- Heinemann, Karl-Heinz (2005). Die schwedische Einheitsschule – ein Modell?, in: Bund demokratischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (Hrsg.): Chancengleichheit qua Geburt?, Marburg, S. 17-19.
- Landesrechnungshof Baden-Württemberg (o.J.): Einzelplan 04: Ministerium für Kultus, Jugend und Sport. Ganztagschulen.
- Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (2005): Organisation und Personaleinsatz an Ganztagschulen in Angebotsform, in: Jahresbericht 2004.
- Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2004): Prüfung der Unterrichtsversorgung, des Lehrbedarfs sowie der Schulentwicklung der öffentlichen allgemein bildenden Schulen des Landes Schleswig-Holstein bis zum Schuljahr 2009/10, S. 94-100.
- Wunder, Dieter (2005): Qualität an Ganztagschulen: Welche LehrerInnen und welches Personal braucht die Ganztagschule? Rede auf der Jahrestagung des Ganztagschulverbandes, Landesverband Baden-Württemberg am 29.06.2005 in Osterburken.